

**Корчевний А.І.**

Державна служби України  
з лікарських засобів та контролю за наркотиками

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН І ПРЕКУРСОРІВ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*У статті досліджено еволюцію розвитку нормативно-правового забезпечення державного регулювання та контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів в Україні, розглянуто історичні етапи його формування в національному законодавстві, з'ясовано взаємозв'язки та закономірності його становлення, що набуває особливого значення як механізмів вироблення ефективних шляхів удосконалення державної політики у зазначеній сфері.*

**Ключові слова:** публічне управління, державне регулювання, державний контроль, державна політика, сфера охорони здоров'я, сфера обігу наркотичних речовин, контроль у сфері обігу наркотичних засобів.

**Постановка проблеми.** Побудова правової, демократичної, соціальної держави, що закріплено Конституцією України, вимагає неухильного дотримання органами державної влади та їхніми посадовими особами прав і свобод людини й громадянина, забезпечення законності у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Однак поширення наркоманії як у світі, так і в Україні є однією з найгостріших суспільних проблем, не вирішення якої призводить до заподіяння шкоди здоров'ю людини. За таких умов важлива роль відводиться підвищенню ефективності державної політики з питань державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, його механізму, від якого вимагається організованість, чіткість діяльності та узгоджена взаємодія всіх його елементів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Про важливість наукового пошуку у сфері державного управління охороною здоров'я загалом і з питань регулювання обігу наркотичних засобів зокрема свідчать численні праці українських науковців, таких як М. Білинська, Ю. Вороненко, Ю. Барабаш, З. Гладун, В. Загородній, Б. Криштопа, В. Лехан, В. Мегедь, В. Москаленко, О. Музичук, А. Нагорна, В. Пономаренко, Я. Радиш, І. Рожкова, І. Солоненко, та інших дослідників.

**Постановка завдання.** З метою ґрунтовного вивчення розвитку нормативно-правового забез-

печення державного регулювання та контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів доцільно детально розглянути історичні етапи його формування в законодавстві з метою з'ясування різних взаємозв'язків і закономірностей його еволюційного розвитку, що надасть можливість вироблення ефективних шляхів удосконалення державної політики в зазначеній сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Початок розвитку національного законодавства з питань державного контролю за обігом наркотичних засобів пов'язаний із розпадом СРСР і проголошенням незалежності України. Заслугує на увагу те, що за десятиліття, що передувало 1990 р., чисельність осіб, які допускали немедичне споживання наркотичних засобів і психотропних речовин, а також хворих на наркоманію й тих, що перебували на обліку в установах МОЗ СРСР, збільшилася більше ніж удвічі. Особливу тривогу стало викликати поширення наркоманії серед молоді. У загальній кількості наркоспоживачів, що перебували на обліку, майже дві третини становили особи віком до 30-ти років. Із 1986 р. по 1990 р. у СРСР було виявлено понад 220 тис. осіб, які споживають наркотичні засоби або психотропні речовини без медичних на те показань [1, с. 72].

Із прийняттям 16 серпня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України та проголо-

шенням її курсу на побудову правової й демократичної держави було окреслено пріоритети розвитку й гарантування прав і свобод, передбачених Конституцією й нормами міжнародного права (зокрема, право на охорону здоров'я) [2].

У цей період деякий час регламентація державного контролю за обігом наркотичних засобів здійснювалася за допомогою нормативно-правових актів колишнього СРСР. У 1991 р. Україною ратифіковано Міжнародну конвенцію 1988 р. На необхідність контролювати не тільки обіг наркотичних засобів, психотропних речовин, але й речовин, використовуваних під час їх виготовлення, вказувалось у її ст. 12 [3].

Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. № 2801-ХІІ встановлено загальні правові, організаційні, економічні й соціальні засади охорони здоров'я населення, а також вирішувалося питання надання йому якісної медичної допомоги [4]. Прийняті закони України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-ХІІ [5] і «Про охорону прав на сорти рослин» від 21 квітня 1993 р. № 3116-ХІІ [6] мали загальний вплив на регламентацію діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів.

В останнє десятиліття ХХ ст. в Україні спостерігається небувалий стрибок наркотизації населення, який набув українське небезпечних масштабів для суспільства, особливо для молодого покоління, оскільки офіційна чисельність споживачів наркотичних засобів і психотропних речовин зросла в десятки разів [1, с. 73].

Наприклад, у 1993 р. Рада національної безпеки при Президенті України ухвалила рішення «Про стан боротьби з розповсюдженням наркотиків в Україні», на підставі якого було створено Комітет з контролю за наркотиками при МОЗ України, зареєстровано МККН ООН як спеціально уповноважений компетентний орган у сфері контролю за обігом в Україні наркотичних засобів і як складову частину міжнародної системи контролю за обігом контрольованих речовин, закріпленої низкою Конвенцій ООН [7].

Постановою КМ України у 1993 р. затверджено Національну програму протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994–1997 рр. [8].

Цього ж року іншою постановою КМ України було створено Національну координаційну раду з боротьби з наркоманією при КМ України, до складу якої входили представники всіх органів центральної державної влади, діяль-

ність яких пов'язана з обігом наркотичних засобів [9].

Крім того, 30 жовтня 1993 р. у складі кримінальної міліції МВС України створено Управління з боротьби з незаконним обігом наркотиків, а з 2 лютого 1994 р. такі підрозділи з'явилися в областях, у містах Києві й Севастополі.

Отож державний контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у період з 1990 р. по 1994 р. характеризувався формуванням системи суб'єктів держконтролю в досліджуваній сфері.

Наступний етап розвитку державної політики з питань контролю за обігом наркотичних засобів відбувається з прийняттям першого в Україні спеціалізованого законодавчого акта в досліджуваній сфері – Закону «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів і прекурсорів» від 15 лютого 1995 р., введеного в дію постановою Верховної Ради України [10].

Цей Закон з урахуванням міжнародних зобов'язань України регулював суспільні відносини у сфері обігу зазначених засобів, речовин, їхніх аналогів і прекурсорів, визначав повноваження органів виконавчої влади, права й обов'язки юридичних осіб і громадян, які беруть участь у такому обігу на території України. Закон України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 15 лютого 1995 р. № 62/95–ВР окреслив систему заходів, спрямованих проти незаконного обігу в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів і зловживання ними, а також права й обов'язки юридичних осіб і громадян за цим Законом [11, с. 62].

Спільним наказом МВС, СБ, Генеральної прокуратури й МОЗ, Мініюсти й Верховного Суду України від 27 червня 1995 р. № 437 затверджено Інструкцію про порядок знищення вилучених із незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, використання яких у законному обігу визнано недоцільним, а також обладнання для їх виготовлення [12].

Положеннями постанови КМ України «Порядок ввезення на територію України, вивезення з території України або транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 3 лютого 1997 р. № 146 [13] закріплювалося таке: а) видача дозволів на право ввезення на територію України, вивезення з її території наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів підприємствами, установами та організаціями за наявності у них

ліцензії на здійснення відповідних видів діяльності в досліджуваній сфері, а також б) порядок видачі дозволів на право транзиту вказаних речовин через територію України. Імпорт та експорт наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів здійснюються такими підприємствами за умови одержання дозволу на кожну окрему операцію, який видається Держлікслужбою України.

У 2000 р. Уряд Латвійської Республіки й КМ України уклали договір про те, що на підставі свого національного законодавства має здійснюватися погодження оперативних заходів, спрямованих на перекриття каналів контрабанди наркотиків та обмін даними й досвідом стосовно їхніх методів (ст. 4) [14].

У 2000–2003 рр. були прийняті закони України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. №1775-III [15], Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV [16], Цивільний кодекс України від 16 січня 2003р. № 435-IV [17], Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. [18], які здійснили певний вплив на формування державної політики у сфері контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Програма реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2003–2010 рр. [19], підписана у 2003 р. постановою КМ України, передбачала: а) створення сучасного міжвідомчого автоматизованого банку даних, пов'язаного з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; б) забезпечення стабільного функціонування й удосконалення наркологічних закладів; в) удосконалення системи контролю у зазначеній сфері, зокрема культивування наркотиковмісних рослин, недопущення їх відпливу в незаконний обіг і здійснення ефективного контролю в цій царині згідно з узятими Україною зобов'язаннями перед міжнародною спільнотою.

Наказом МОЗ України від 16 лютого 2004 р. № 86 затверджено Порядок проведення експертизи документів, що подаються для видачі сертифікатів на ввезення в Україну й вивезення з її території наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Дія цього документа поширюється на всіх суб'єктів господарювання незалежно від їхніх форм власності й підпорядкування, які подають документи для видачі сертифікатів на ввезення в Україну та вивезення з її території зазначених засобів, речовин і прекурсорів.

Модельним законом про наркотичні засоби, психотропні речовини та їхні прекурсори від 16 листопада 2006 р., прийнятим на двадцять сьомому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць СНД, встановлено правові й організаційні засади державної політики у сфері законного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їхніх прекурсорів, організації протидії їх незаконному обігу й організації профілактики наркоманії [20].

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V містить правові й організаційні засади, основні принципи й порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, перелік повноважень органів держнагляду (контролю), їхніх посадових осіб, права, обов'язки й відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення цієї процедури [21].

Розпорядженням КМ України від 28 серпня 2013 р. № 735-р схвалено «Стратегію державної політики щодо наркотиків на період до 2020 р.». Нею передбачається, що система контролю за обігом наркотиків і доступу до наркотичних лікарських засобів вибудовується на нових принципах і засадах розумної самодостатності режимних заходів, скасування надмірних адміністративних обмежень з одночасним забезпеченням надійності контролю [22].

Варто зазначити, що процес реорганізації органів держконтролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, розпочатий у 1993 р., продовжено у 2010–2011 рр. й у 2014–2016 рр.

Активна реорганізація суб'єктів державного контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів продовжена у 2014–2016 рр. Наприклад, постановою КМ України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» прийнято рішення про утворення Державної служби України з лікарських засобів і контролю за наркотиками шляхом злиття Державної служби України з лікарських засобів і Державної служби України з контролю за наркотиками. На новостворену Держлікслужбу покладалися функції з реалізації державної політики, виконання яких раніше було покладено на органи, що припиняють свою діяльність. А повноваження із забезпечення формування державної політики з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів і прекурсорів, протидії їх неза-

конному обігу, координації діяльності органів виконавчої влади із зазначених питань покладалася на МОЗ України [23].

У Законі України «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII закріплювалося, що поліція має повноваження щодо приймання, зберігання й знищення наркотичних засобів або психотропних речовин у визначених законом межах [24].

Цього ж року був утворений Департамент протидії наркозлочинності Нацполіції України, однією з функцій якого є забезпечення заходів контролю за легальним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також за дотриманням установлених правил посіву й вирощування маку й конопель для промислових цілей.

**Висновки.** Отже, чинне законодавство країни керується Конституцією України, законами України «Про наркотичні засоби, психотропні

речовини і прекурсори», «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів», нормативно-правовими актами органів виконавчої влади, що узгоджуються з ієрархією нормативно-правових актів і загальнотеоретичними підходами у правовому регулюванні. Однак існуючою проблемою є наявність у законодавстві прогалин і недоліків, що призводить на практиці до неоднозначного тлумачення його норм і не дає змоги належним чином врегулювати відносини у сфері контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Доцільно зауважити, що у вищезгадані періоди розвитку законодавства України в досліджуваній сфері так і не вдалося суттєво вплинути на наркоситуацію та зупинити зростання чисельності наркозалежних осіб і правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

#### Список літератури:

1. Ступник Я.В. Антинаркотичне законодавство в світлі трансформації політики протидії наркозлочинності. Науковий вісник Національного Ужгородського університету. Серія «Право». 2015. Вип 31. Т. 3. С. 70–74.
2. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. Відомості Верховної Ради України. 1990. № 31. Ст. 429.
3. Про ратифікацію Конвенції ООН про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин: постанова Верховної Ради УРСР від 25 квітня 1991 р. № 1000-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 24. Ст. 277.
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.
5. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 36. Ст. 531.
6. Про охорону прав на сорти рослин: Закон України від 21 квітня 1993 р. № 3116-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 21. Ст. 218.
7. Державна служба України з контролю за наркотиками 1993–2012 рр.: коротка істор. довідка. URL: <http://narko.dls.gov.ua/index.php/nasha-istoriya> (дата звернення: 11.04.2018).
8. Про Національну програму протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994–1997 рр.: постанова КМ України від 14 грудня 1993 р. № 1034. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1034-93-%EF> (дата звернення: 11.04.2018).
9. Про Національну координаційну раду боротьби з наркоманією при Кабінеті Міністрів України: постанова КМ України від 13 травня 1993 р. № 343. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/343-93-%D0%BF> (дата звернення: 11.04.2018).
10. Про введення в дію Закону України «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів»: постанова Верховної Ради України від 15 лютого 1995 р. № 61/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 10. Ст. 61.
11. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: Закон України від 15 лютого 1995 р., № 62/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 10. Ст. 62.
12. Про затвердження Інструкції про порядок знищення вилучених із незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, використання яких в законному обігу визнано недоцільним, а також обладнання для їх виготовлення: наказ МВС, СБУ, Генпрокуратури, МОЗ, Мінюсту, Верховного Суду України від 27 червня 1995 р. № 437. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1033.115.0> (дата звернення: 26.05.2018).
13. Про затвердження Порядку видачі дозволів на право ввезення на територію України, вивезення з території України або транзиту через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: постанова КМ України від 3 лютого 1997 р. № 146. Офіційний вісник України. 1997. № 6. С. 78.

14. Договір між Кабінетом Міністрів України та Урядом Латвійської Республіки про співробітництво в боротьбі з тероризмом, незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та організованою злочинністю: міжнар. док. від 24 лютого 2000 р. URL: <http://www.narko.gov.ua/index.php/subjects-obigu/pravova-baza> (дата звернення: 28.05.2018).

15. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р., № 1775-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 36. Ст. 299.

16. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.

17. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.

18. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.

19. Про затвердження Програми реалізації державної політики у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів на 2003–2010 рр.: постанова КМ України від 4 червня 2003 р. № 87. Офіційний вісник України. 2003. № 24. Ст. 1133.

20. Модельний закон для держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав про наркотичні засоби, психотропні речовини і їх прекуртори: міжнар. док. від 16 листопада 2006 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997\\_g21](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_g21) (дата звернення: 02.06.2018).

21. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р., № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.

22. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року: розпорядження КМ України від 28 серпня 2013 р. № 735-р. Офіційний вісник України. 2013. № 76. Ст. 2829.

23. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова КМ України від 10 вересня 2014 р. № 442. Офіційний вісник України. 2014. № 74. Ст. 2105.

24. Про національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.

## **СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ И ПРЕКУРСОРОВ В УКРАИНЕ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

*В статье исследована эволюция развития нормативно-правового обеспечения государственного регулирования и контроля в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров в Украине, рассмотрены исторические этапы его формирования в национальном законодательстве, установлены взаимосвязи и закономерности его становления, что приобретает особое значение как механизмов выработки эффективных путей совершенствования государственной политики в указанной сфере.*

**Ключевые слова:** *публичное управление, государственное регулирование, государственный контроль, государственная политика, сфера здравоохранения, сфера оборота наркотических веществ, контроль в сфере оборота наркотических средств.*

## **FORMATION AND DEVELOPMENT OF STATE REGULATION AND CONTROL IN THE SPHERE OF TURNOVER OF NARCOTIC DRUGS, PSYCHOTROPIC SUBSTANCES AND PRECURSORS IN UKRAINE: LEGAL ASPECT**

*The article examines the evolution of the development of regulatory and legal support for state regulation and control in the sphere of trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors in Ukraine, examines the historical stages of its formation in national legislation, establishes interrelations and patterns of its formation, which is of particular importance as mechanisms for developing effective ways to improve public policy in this area.*

**Key words:** *public administration, state regulation, state control, state policy, healthcare sphere, sphere of narcotic drugs turnover, control in the sphere of narcotic drugs turnover.*